

0-792942

На правах рукописи



ОВЧИНЦЕВА Светлана Александровна

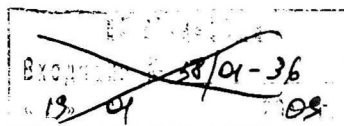
ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ
В ПРОЦЕССЕ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата экономических наук

Волгоград – 2009



Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Волгоградский государственный университет».

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Перекрестова Любовь Вениаминовна.

Официальные оппоненты: доктор экономических наук
Придачук Максим Петрович;

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000712643

кандидат экономических наук
Горшков Алексей Алексеевич.

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Волгоградский государственный
технический университет»

Защита состоится 13 февраля 2009 г. в 11.00 на заседании диссертационного совета Д 212.029.04 при ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет» по адресу: 400062, г. Волгоград, просп. Университетский, 100, ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет», ауд. 2-05 «В».

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет».

Автореферат диссертации размещен на официальном сайте ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет» – <http://www.volsu.ru>.

Автореферат разослан 13 января 2009 г.

Учёный секретарь диссертационного совета,
доктор экономических наук

М.В. Гончарова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

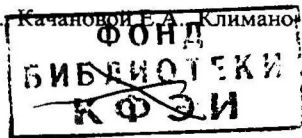
Актуальность темы исследования. Объем консолидированного бюджета Российской Федерации составляет порядка 50 % валового внутреннего продукта России, что определяет высокую степень влияния бюджетного сектора на экономику страны и благосостояние населения. Система исполнения бюджета обеспечивает функционирование бюджета, разработанного для реализации государственной политики на всех уровнях бюджетной системы. Однако эффективность исполнения бюджета остается не на должном уровне, о чем свидетельствует практика финансирования социальной сферы, здравоохранения, образования, наличие избыточного налогового бремени по сравнению с объемом и качеством предоставляемых государством общественных благ, многочисленные факты нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств.

Система исполнения бюджета может рассматриваться как система контроля. Это заключается не только в контроле за расходованием средств в строгом соответствии с бюджетными назначениями, утвержденными законом (решением) о бюджете, но и в соответствии результатов исполнения бюджета первоначально устанавливаемым приоритетам государственной политики.

Реализация задач, стоящих перед исполнением бюджета, обуславливает его комплексный характер. Наряду с обеспечением рациональности исполнение бюджета должно обладать внутренней эффективностью. Это означает эффективное управление общественными финансами в том смысле, что реализация бюджетного процесса, а также оказание государственных и муниципальных услуг должны производиться с наименьшими затратами.

В этих условиях особую актуальность приобретает поиск путей повышения качества государственных и муниципальных услуг в процессе исполнения бюджетов всех уровней, способного удовлетворять потребности государства и отвечать требованиям современных реформ.

Степень разработанности проблемы. Теоретическим и практическим вопросам эффективности бюджетного процесса посвящены работы Артюхина Р.Е., Барашевой Т.И., Гусева С.И., Дроздова О.И., Качановой Е.А., Климанова



ва В.В., Клишиной М.А., Кудрина А.Л., Лаврова А.М., Нестеренко Т.Г., Прокофьева С.Е., Рябухина С.Н., Сабитовой Н.М., Силуанова А.Г., Степашина С.В., Черных Е.В., Чичелева М.Е. и других.

Исследованием вопросов исполнения бюджета, в том числе казначейского, и повышения его эффективности занимаются многие ученые и практические работники. Так, общие проблемы исполнения бюджетов рассмотрены в работах Абдуллаева Н.А., Ахперова И.Г., Бабич А.М., Бушмина Е.В., Костюченко В.Ф., Лукьяновой А.В., Сазонова С.П. и других.

Нельзя не отметить вклад в исследование вопросов построения и функционирования бюджетной системы таких зарубежных экономистов как Johnson R., Lee R., King D. N., Oates W.E. и других.

Однако отдельные аспекты повышения эффективности исполнения бюджета остаются слабо разработанными. Кроме того, отсутствует научно обоснованная концепция исполнения бюджета на основе формирования государственных (муниципальных) заданий, контроля за их исполнением и соответствием качества предоставленных государственных или муниципальных услуг устанавливаемым стандартам.

Все вышесказанное подтверждает актуальность темы исследования и недостаточную степень разработанности проблемы, что предопределило цель и задачи диссертационной работы, а также ее структуру.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования являются теоретическое обоснование качества государственных и муниципальных услуг и разработка методического инструментария его обеспечения в условиях бюджетной реформы.

Поставленная цель предопределила решение следующих задач:

1. Исследовать сущность исполнения бюджета с целью обоснования направлений повышения качества исполнения бюджета.
2. Изучить существующие системы исполнения бюджета, их становление в Российской Федерации и современные направления развития



3. Выявить направления развития контрольной функции управления исполнением бюджета.

4. Оценить возможности повышения качества управления ликвидными активами публично-правовых образований.

5. Разработать стандарт качества оказания государственных (муниципальных) услуг.

6. Провести формализацию оценки требуемых результатов деятельности учреждений и организаций бюджетной сферы.

7. Разработать элементы системы бюджетного менеджмента для обеспечения высоких результатов деятельности ведомств при соответствующих бюджетных расходах.

Объект исследования составил процесс исполнения бюджетов в Российской Федерации.

Предметом исследования стало качество бюджетных (государственных и муниципальных) услуг в процессе исполнения бюджетов в Российской Федерации и управление им в условиях бюджетной реформы.

Теоретическая и методологическая база исследования. В качестве теоретической основы использованы исследования ведущих отечественных и зарубежных ученых в области теории и практики управления общественными финансами, формирования системы исполнения бюджета, финансового и бюджетного менеджмента, функционирования общественного сектора экономики. Методологической базой исследования явились общенаучные методы познания (системный анализ и синтез, обобщение, группировка, аналогия) и частнонаучные методы: монографический, статистико-экономический, расчетно-конструктивный и другие методы анализа.

Законодательную и нормативную правовую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации; законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации, Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, касающиеся функциони-

рования российской бюджетной системы, а также законодательные и нормативные правовые акты Волгоградской области и других регионов России, связанные с обеспечением бюджетного процесса на территории субъектов Российской Федерации.

Информационно-эмпирическая база исследования представлена статистическими и аналитическими материалами Министерства финансов Российской Федерации, Международного валютного фонда, Федеральной службы государственной статистики, Федерального казначейства; разработками российских и зарубежных ученых, опубликованными в научной литературе и периодической печати; материалами научно-практических конференций; информационными ресурсами, размещенными в сети Интернет, собственными расчетами автора.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту.

1. Исполнение бюджета обеспечивает адекватную и эффективную реализацию консолидированного бюджета в отношении всех его составляющих. Это не сводится к техническому процессу исполнения бюджетных платежей. Бюджет, утверждаемый законодателем, базируется на системе показателей, которые в зависимости от ряда макроэкономических факторов могут корректироваться в течение финансового года. Хорошо функционирующее исполнение бюджета должно не только обеспечивать возможность оперативного принятия управленческих решений, но и балансировать между контролем за соблюдением ограничений бюджетных расходов и степенью предоставляемой свободы в рамках данных ограничений для достижения заданных результатов. Исполнение бюджета является составной частью бюджетного процесса и представляет собой многоплановую экономическую категорию, имеющую финансовую, организационную, управленческую, правовую и институциональную сущность.

2. Вариант кассового обслуживания исполнения субфедеральных и местных бюджетов, предусматривающий открытие в органах Федерального казна-

чества лицевого счета финансового (уполномоченного) органа имеет следующие недостатки:

1) снижение оперативности принятия управленческих решений (увеличивается время исполнения платежных документов и время получения ответной информации об операциях, отраженных на лицевых счетах бюджетополучателей);

2) необходимость дополнительных финансовых ресурсов и увеличения сотрудников государственного (муниципального) сектора (выполнение финансовым органом технических функций по исполнению бюджета, которые могут быть преданы Федеральному казначейству в безвозмездном порядке);

3) отсутствие единых норм и правил построения процесса кассового обслуживания на всех уровнях бюджетной системы и унификации технических и технологических процедур.

3. Контрольная функция исполнения бюджета имеет два проявления: универсальное и специальное. Универсальная контрольная функция присуща всем видам управленческой деятельности и выступает в них в качестве производной (учетно-контрольная, контрольно-аналитическая и др.). Специальная контрольная функция присуща отдельному специализированному виду управленческой деятельности – государственному и муниципальному финансовому контролю, который имеет профессиональных исполнителей (субъекты контроля), специфические объекты, информацию, организацию, институты (нормы, правила, регламенты и др.). Соответственно, развитие контроля исполнения бюджета происходит в двух направлениях.

4. Цель казначейской системы исполнения бюджета – обеспечить полное использование ликвидных активов – государственных (муниципальных) активов, которые могут быть использованы в качестве платежных средств. Управление ликвидностью означает стремление публично-правового образования иметь достаточное количество денег в определенный момент времени для выполнения своих обязательств наиболее эффективным образом с точки зрения затрат. Наличие кассовых разрывов (недопоступление в определенный период финансового года доходов для осуществления неотложных расходов, преду-

смотренных утвержденной бюджетной росписью, с учетом источников финансирования дефицита бюджета) препятствует успешному исполнению бюджета. Существенное влияние на кассовые поступления в бюджет оказывают кредиты, привлекаемые для покрытия временных кассовых разрывов, уплата процентов по которым определяет «цену» ликвидности. Следовательно, «цену» ликвидности активов публично-правового образования следует рассматривать как величину средств соответствующего бюджета, направленных на уплату процентов по привлеченным в течение года заемным средствам для оплаты обязательств публично-правового образования.

Для снижения «цены» ликвидности целесообразно планировать временные кассовые разрывы в три этапа: 1) среднесрочное планирование (в период формирования прогноза бюджета на предстоящий финансовый год и среднесрочную перспективу); 2) текущее планирование (в период формирования и утверждения бюджетной росписи на текущий финансовый год в рамках принятого Закона о бюджете на текущий год и среднесрочную перспективу); 3) оперативное планирование (ежемесячно в период разработки месячного кассового плана доходов и расходов, учитывающих итоги исполнения бюджета за истекший период и внесенные изменения в бюджетную роспись). Выделенные этапы включают в себя осуществление процедур по разработке прогноза доходов, прогноза расходов, оценки величины и сроков наступления кассовых разрывов.

5. Необходимо разработать моностандарт качества оказания государственных (муниципальных) услуг и критериев оценки на федеральном уровне и трансформировать его на субфедеральном уровне исходя из расходных обязательств конкретного публично-правового образования. Стандарт качества для всех видов государственных (муниципальных) услуг должен содержать: цель оказания услуги; характеристику ее потенциальных потребителей; характеристику основных показателей оценки качества; характеристику правовых основ оказания услуги; краткое описание технологии ее оказания; требования к материально-техническому обеспечению; требования к законности и безопасности оказания услуги; требования, обеспечивающие доступность услуги для потребите-

лей; требования к кадровому обеспечению предоставления услуги; требования к уровню информационного обеспечения потребителей; требования к организации учёта мнения потребителей о качестве услуги; иные требования, необходимые для обеспечения предоставления услуги на высоком качественном уровне.

6. Оценка требуемых результатов деятельности учреждений и организаций бюджетной сферы должна быть формализована на основе соблюдения установленных стандартов качества предоставления бюджетных услуг и достижения установленных значений показателей оценки деятельности. Степень выполнения обоих показателей позволяет дать оценку достижения требуемых результатов деятельности, которая может проводиться главными распорядителями бюджетных средств в отношении подведомственных им бюджетных учреждений или финансовым органом, и должна включать в себя оценку соответствия качества предоставленной бюджетной услуги стандартам качества и сопоставление плановых и фактических значений показателей оценки деятельности бюджетного учреждения.

7. Для обеспечения высоких результатов деятельности ведомств необходимо осуществить построение системы бюджетного менеджмента, который позволит при соответствующих бюджетных расходах выполнить поставленные задачи и программы. Появляется возможность своевременного выявления и устранения ошибок и отклонений в работе путем проведения контроля достоверности полученных результатов. Бюджетный менеджмент в части исполнения бюджета должен реализовываться по каждому из направлений деятельности: исполнение бюджета по доходам и расходам, бюджетный учет и отчетность, контроль и аудит результативности бюджетных расходов.

Научная новизна полученных результатов состоит в следующем:

1. Раскрыта сущность категории «исполнение бюджета» как многоплановой экономической категории посредством выявления его финансовой, организационной, управленческой, правовой и институциональной сущности.

2. Доказана необходимость осуществления кассового обслуживания исполнения субфедеральных и местных бюджетов органами Федерального казна-

чейства по варианту, предусматривающему открытие и ведение лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в органах казначейства.

3. Обоснована двойственность проявления контрольной функции финансового управления исполнением бюджета: универсальное и специальное, соответствующие основным направлениям развития контроля исполнения бюджета.

4. Предложено определение «цены» ликвидности активов публично-правового образования как величины средств соответствующего бюджета, направленных на уплату процентов по привлеченным в течение года заемным средствам для оплаты обязательств публично-правового образования.

5. Выделены этапы планирования временных кассовых разрывов, включающие в себя осуществление процедур по разработке прогноза доходов, прогноза расходов, оценки величины и сроков наступления кассовых разрывов.

6. Обоснована необходимость разработки моностандарта качества оказания государственных (муниципальных) услуг и критериев их оценки на федеральном уровне с его последующей трансформацией на субфедеральном уровне исходя из расходных обязательств конкретного публично-правового образования; предложено содержание стандарта качества для всех видов государственных и муниципальных услуг.

7. Формализована оценка требуемых результатов деятельности учреждений и организаций бюджетной сферы на основе соблюдения установленных стандартов качества предоставления бюджетных услуг и достижения установленных значений показателей оценки деятельности.

8. Предложено построение системы бюджетного менеджмента и выделены ее элементы: объект, субъект, подсистемы, функции, цель, задачи, принципы, направления деятельности.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость исследования состоит в развитии теоретических основ функционирования системы исполнения бюджета, совершенствовании методического инструментария повышения эффективности управления этим процессом.

Практическая значимость результатов заключается в возможности их использования государственными органами власти и органами местного самоуправления для оценки качества исполнения бюджета, разработки концепции формирования и исполнения бюджета на основе государственных (муниципальных) заданий, определения качества государственных (муниципальных) услуг и оценки эффективности их предоставления. Предложенная система бюджетного менеджмента может использоваться в целях внедрения аудита результативности бюджетных расходов, повышения транспарентности и управляемости деятельности распорядителей и получателей бюджетных средств, достижения поставленных целей и выполнения задач в рамках ведомственных целевых программ и непрограммной деятельности. Кроме того, полученные в работе результаты могут использоваться учебными заведениями в преподавании финансовых дисциплин.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации обсуждались на всероссийских, межрегиональных, региональных и вузовских научно-практических конференциях в Волгограде, Петрозаводске, Якутске в 2006-2008 гг.

Публикации. На основе материалов исследования опубликовано 13 работ общим объемом 28,42 п.л., с авторским вкладом 4,25 п.л., в том числе две в изданиях, рекомендованных ВАК.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы и приложений.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, степень разработанности проблемы, определяются цель, задачи, объект и предмет исследования, научная и практическая значимость работы.

В первой главе «Теоретические основы процесса исполнения бюджета» рассматриваются сущность экономической категории «исполнение бюджета», анализируются различные системы исполнения бюджета и их развитие в Российской Федерации, выделяются направления развития контроля исполнения

бюджета, излагаются основы разграничения бюджетных полномочий между участниками бюджетного процесса на федеральном и субфедеральном уровне.

Во второй главе «Процесс исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на современном этапе» выделяются этапы планирования кассовых разрывов для повышения ликвидности публично-правовых образований, излагается значение бюджетного учета для анализа и управления процессом исполнения бюджетов разных уровней, а также рассматривается финансовый контроль с целью повышения эффективности и результативности бюджетных расходов.

В третьей главе «Повышение эффективности процесса исполнения бюджетов всех уровней» обосновывается необходимость разработки моностандарта качества оказания государственных (муниципальных) услуг, формализации оценки требуемых результатов деятельности учреждений и организаций бюджетной сферы на основе соблюдения установленных стандартов качества предоставления бюджетных услуг и достижения установленных значений показателей оценки деятельности, построения системы бюджетного менеджмента.

В заключении обобщены результаты диссертационного исследования, сформулированы основные выводы и предложения научного и практического характера.

ОСНОВНЫЕ ИДЕИ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ

Сущность экономической категории «исполнение бюджета»

Исполнение бюджета является составной частью бюджетного процесса и представляет собой многоплановую экономическую категорию, имеющую финансовую, организационную, управленческую, правовую и институциональную сущность.

Как финансовая категория исполнение бюджета – это этап жизненного цикла бюджета, в течение которого осуществляются регламентируемые государством денежные отношения, складывающиеся между органами государственной власти и местного самоуправления с юридическими и физическими лицами по

поводу перераспределения национального дохода и части национального богатства для удовлетворения экономических интересов общества и его граждан.

Как организационная категория исполнение бюджета представляет собой регламентированную нормами права деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и других участников по исполнению бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Как управленческая категория исполнение бюджета отражает прямые и обратные связи между управляющей подсистемой (органами, обладающими бюджетными полномочиями) и управляемой подсистемой (доходы, расходы бюджетов, внебюджетных фондов, межбюджетные отношения) при выполнении функций управления (планирование, регулирование, учет, анализ, контроль) с целью повышения качества и эффективности бюджетных услуг.

Как институциональная категория исполнение бюджета представляет собой совокупность базовых и дополнительных (комплементарных) институтов, эволюционирующих во времени, сохраняя свою сущность и модифицируя формы проявления.

Как правовая категория исполнение бюджета отражает регламентированные нормами права процессуальные отношения, возникающие при исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

При восхождении от абстрактного к конкретному категория «исполнение бюджета» интегрирует все свои сущности и проявляется в реальной экономической действительности (в актуальном времени и пространстве) во всем многообразии структуры, функций и динамики.

Совершенствование процесса кассового обслуживания исполнения субфедеральных и местных бюджетов

Вариант кассового обслуживания исполнения бюджетов, предусматривающий открытие в органах Федерального казначейства лицевого счета финансового (уполномоченного) органа, имеет ряд недостатков.

Лицевые счета получателей средств бюджетов открываются в финансовом (уполномоченном) органе субфедерального (местного) уровня. Финансо-

вый орган принимает от бюджетополучателей платежные документы на оплату денежных обязательств, проводит процедуру санкционирования и передает их в орган Федерального казначейства для оплаты с единого счета бюджета.

Полученная органом Федерального казначейства от учреждения Банка России информация об исполнении платежных документов обрабатывается, формируется выписка из лицевого счета финансового органа и приложения к ней, передаются финансовому органу, а уже финансовым органом – получателям средств соответствующего бюджета. Данная схема взаимодействия увеличивает время исполнения платежных документов на оплату денежных обязательств получателей средств и время получения ответной информации об операциях, отраженных на лицевых счетах бюджетополучателей, что приводит к снижению оперативности принятия управленческих решений.

Выполнение финансовым (уполномоченным) органом технических функций по исполнению бюджета, которые могут быть преданы Федеральному казначейству в безвозмездном порядке (открытие и ведение лицевых счетов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств, доведение лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования расходов до распорядителей и получателей средств), требует дополнительных финансовых ресурсов и увеличения сотрудников государственного (муниципального) сектора, что является одним из признаков низкой внутренней эффективности системы исполнения субфедеральных и местных бюджетов.

Смена варианта кассового обслуживания исполнения бюджета и передача органам Федерального казначейства отдельных полномочий по исполнению бюджета является одним из условий построения эффективной и информативной модели управления бюджетными потоками на субфедеральном и местном уровне в условиях прозрачности и подконтрольности бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

В условиях достаточного потенциала осуществление кассового обслуживания исполнения бюджетов органами Федерального казначейства по варианту,

предусматривающему открытие и ведение лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям и получателям средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, означает применение единых норм и правил построения процесса кассового обслуживания на всех уровнях бюджетной системы, унификацию технических и технологических процедур в условиях реализации установленных полномочий, снижение дополнительных затрат на обеспечение многовариантности взаимодействия с финансовыми (уполномоченными) органами.

Контрольная функция финансового управления исполнением бюджета

Контрольная функция исполнения бюджета имеет два проявления: универсальное и специальное. Универсальная контрольная функция присуща всем видам управленческой деятельности и выступает в них в качестве производной (учетно-контрольная, контрольно-аналитическая и другие). Специальная контрольная функция присуща отдельному специализированному виду управленческой деятельности – государственному (муниципальному) финансовому контролю, который имеет профессиональных исполнителей (субъекты контроля), специфические объекты, информацию, организацию, институции (нормы, правила, регламенты и др.).

Специализированный финансовый контроль исполнения бюджета – это осуществление субъектами контроля, наделенными соответствующими полномочиями, либо в автоматическом режиме, заданном указанными субъектами и под их управлением, следующих действий:

а) определение фактического состояния или действия управляемого звена (объекта контроля);

б) сравнение фактических финансовых данных с требуемыми, т.е. с базой для сравнения;

в) оценка отклонений, превышающих предельно допустимый уровень, и степени их влияния на функционирование бюджета;

г) выявление причин данных отклонений.

Необходимо подчеркнуть важность финансового контроля в качестве средства осуществления обратной связи. Обратная связь проявляется в том, что результаты воздействия контроля на объект управления используются не только для принятия конкретного решения по данному объекту, но также и для корректировки самого управления, осуществления стратегии и тактики управления бюджетом.

Кассовое планирование как способ управления ликвидными активами публично-правового образования

На современном этапе реформирования бюджетного процесса важнейшим элементом системы управления государственными и муниципальными финансами является управление ликвидными активами, под которыми понимаются государственные (муниципальные) активы, которые могут быть использованы в качестве платежных средств. При этом управление ликвидностью означает стремление публично-правового образования иметь достаточное количество денег в определенный момент времени, для выполнения своих обязательств наиболее эффективным образом с точки зрения затрат. «Цена» ликвидности активов публично-правового образования – величина средств соответствующего бюджета, направленных на уплату процентов по привлеченным в течение года заемным средствам для оплаты обязательств публично-правового образования.

Цель казначейской системы исполнения бюджета – обеспечить полное использование ликвидных активов, которыми располагает публично-правовое образование в каждый отдельно взятый момент времени. Одной из проблем, препятствующих успешному исполнению бюджета, является наличие кассовых разрывов (недопоступление в определенный период финансового года доходов для осуществления неотложных расходов, предусмотренных утвержденной бюджетной росписью, с учетом источников финансирования дефицита бюджета).

На рисунке 1 представлена среднемесячная динамика ежедневных поступлений в бюджет Волгоградской области и выплат из бюджета в 2007 году с учетом привлечения для покрытия временных кассовых разрывов источников внутреннего финансирования дефицита бюджета.



Рисунок 1. Среднесуточная динамика ежедневных поступлений в бюджет Волгоградской области и выплат из бюджета в 2007 году с учетом привлечения источников внутреннего финансирования дефицита бюджета, тыс. руб.

Источник: составлен автором на основании оперативных данных УФК по Волгоградской области

Ежедневные поступления в бюджет Волгоградской области и выплаты из бюджета не совпадают по дням. Существенное влияние на кассовые поступления в бюджет оказывают кредиты, привлекаемые для покрытия временных кассовых разрывов, уплата процентов по которым определяют «цену» ликвидности. Так за 2007 год «цена» ликвидности бюджета Волгоградской области составила 87,3 млн. рублей или 0,2 % от расходной части бюджета. Отсутствие системы эффективного кассового планирования показывает наличие больших величин положительного и отрицательного сальдо ликвидности, временного разрыва до трех дней между пиком поступлений в бюджет и выплат из бюджета.

Анализ практики регионов показывает, что в основе построения системы кассового планирования лежат постоянный мониторинг и уточнение оценки величины и сроков наступления временных кассовых разрывов.

Целесообразно планировать временные кассовые разрывы в три этапа: 1) среднесрочное планирование (в период формирования прогноза бюджета на предстоящий финансовый год и среднесрочную перспективу); 2) текущее пла-

нирование (в период формирования и утверждения бюджетной росписи на текущий финансовый год в рамках принятого Закона о бюджете на текущий год и среднесрочную перспективу); 3) оперативное планирование (ежемесячно в период разработки месячного кассового плана доходов и расходов, учитывающих итоги исполнения бюджета за истекший период и внесенные изменения в бюджетную роспись). Выделенные этапы включают в себя осуществление процедур по разработке прогноза доходов, прогноза расходов, оценки величины и сроков наступления кассовых разрывов.

Содержание стандартов качества оказания государственных (муниципальных) услуг

Предоставление учреждению (организации) права на принятие бюджетных обязательств предполагает предоставление им услуги, которая должна быть описана количественными характеристиками. Каждый распорядитель бюджетных средств, каждое бюджетное учреждение должно определить, для чего предоставлены те или иные права на принятие бюджетных обязательств и, соответственно, принесли ли они желаемый результат.

Именно это должно обеспечить связку трех позиций. Каждое бюджетное ассигнование, с одной стороны, выражает расходные обязательства, полномочия, нормативно-правовую базу деятельности органов власти (местного самоуправления). С другой стороны, для каждого бюджетного ассигнования сформулировано государственное (муниципальное) задание.

С 1 января 2009 года при составлении проектов бюджетов будет использоваться государственное (муниципальное) задание, основой которого является реестр расходных обязательств, формирование которого начато публично-правовыми образованиями с 2006 года. Анализ порядка составления реестров расходных обязательств субъектов РФ показывает, что часто предусмотренные в бюджете расходы распределяются в реестр расходных обязательств, а затем к ним подбираются правовые акты. Но реестр расходных обязательств может играть предписанную ему роль только в том случае, если имеется четкое понима-

ние состава правовых актов, соглашений, договоров публичного образования, обуславливающих расходные обязательства.

Формированию государственных (муниципальных) заданий должно предшествовать определение полного перечня услуг, оказываемых соответствующим публично-правовым образованием. Для каждой услуги должны быть определены показатели количественной оценки потребности в ней, а также стандарты качества оказываемых услуг, разрабатываемые на федеральном уровне. Для установления моностандарта в сфере оказания государственных (муниципальных) услуг и критериев их оценки федеральные стандарты должны трансформироваться на субфедеральном уровне, исходя из расходных обязательств конкретного публично-правового образования.

Стандарты качества для всех видов государственных (муниципальных) услуг должны включать в себя следующее:

- цель оказания услуги;
- характеристику потенциальных потребителей;
- основные показатели оценки качества оказания услуги;
- характеристику правовых основ;
- краткое описание технологии оказания услуги;
- требования к материально-техническому обеспечению;
- требования к законности и безопасности оказания услуги;
- требования, обеспечивающие доступность услуги для потребителей;
- требования к кадровому обеспечению;
- требования к уровню информационного обеспечения потребителей;
- требования к организации учёта мнения потребителей о качестве услуги;
- иные требования, необходимые для обеспечения предоставления услуги

на высоком качественном уровне.

Кроме того, установленные стандарты качества должны также учитывать следующие параметры: режим работы организаций, предоставляющих государственную (муниципальную) услугу; удалённость расположения места предоставления услуги от потенциальных потребителей; очерёдность предоставления

государственной услуги в случае превышения спроса над возможностями её предоставления.

Затраты бюджета на оказание единицы услуги должны быть соотнесены с затратами на оказание аналогичной услуги небюджетными организациями для передачи «дорогих» для соответствующего бюджета услуг автономным учреждениям. Преобразования, связанные с переводом бюджетных учреждений в автономные, должны коснуться сферы образования, здравоохранения и культуры, где в настоящий момент внедряются механизмы нормативного подушевого финансирования учреждений образования, страховых механизмов финансирования медицинской помощи, программно-целевого финансирования организаций культуры.

На субфедеральном уровне целесообразно разработать порядок и план преобразования бюджетных учреждений в автономные в соответствии с нормами, установленными Правительством Российской Федерации, определить перечень бюджетных учреждений, которые рационально перевести в новый статус. Это позволит создать необходимую конкурентную среду и, следовательно, повысить качество предоставляемых государственных (муниципальных) услуг.

Формализация оценки требуемых результатов деятельности учреждений и организаций бюджетной сферы

Для бюджетных учреждений должны быть установлены показатели результативности деятельности. В настоящее время полномочия по разработке показателей результативности закреплены на федеральном уровне за главными распорядителями бюджетных средств. На субфедеральном уровне порядок установления количественных показателей результатов деятельности, отражаемых в отчетности об исполнении бюджета, регулируется соответствующим финансовым органом. Поэтому показатели результативности деятельности бюджетных учреждений, находящихся в ведении различных публично-правовых образований, но оказывающих аналогичные услуги, могут значительным образом различаться. На уровне Российской Федерации должны быть установлены единые для

всех уровней бюджетов бюджетной системы показатели деятельности бюджетных учреждений и их количественные характеристики (единицы измерения).

Оценивать деятельность учреждений и организаций необходимо с точки зрения соблюдения установленных стандартов качества предоставления бюджетных услуг, достижения установленных значений показателей оценки деятельности. Оценка достижения требуемых результатов деятельности может проводиться главными распорядителями бюджетных средств в отношении подведомственных им бюджетных учреждений или финансовым органом и должна определять соответствие качества предоставленной бюджетной услуги стандартам качества и соотношение плановых и фактических значений показателей оценки деятельности бюджетного учреждения (V), выраженных в процентах:

$$V = 100\% - X\%, \quad (1)$$

где X – процент выполнения, который рассчитывается по формуле:

$$X = \frac{Fz}{Pz} \times 100\%, \quad (2)$$

где Fz – фактическое значение показателя оценки деятельности бюджетного учреждения;

Pz – плановое значение показателя оценки деятельности бюджетного учреждения.

Расчет среднеарифметического отклонения плановых значений показателей оценки деятельности бюджетного учреждения от фактических (A) осуществляется по формуле:

$$A = \frac{\sum_1^n V}{n}, \quad (3)$$

где $\sum_1^n V$ – сумма отклонений плановых значений показателей оценки деятельности бюджетного учреждения от фактических;

n – количество показателей оценки деятельности бюджетных учреждений.

Для подготовки отчета о достижении показателей оценки деятельности бюджетного учреждения данные, используемые для расчета среднеарифмети-

ческого отклонения плановых значений показателей оценки деятельности бюджетного учреждения от фактических, заносятся бюджетным учреждением в таблицу по следующей форме:

Таблица 1 – Форма отчета о достижении показателей оценки деятельности бюджетного учреждения

Показатели оценки деятельности бюджетного учреждения	Плановое значение показателя, P_z	Фактическое значение показателя, F_z	Отклонение фактического значения показателя от планового, V
1.			
2.			
...			
Итого (среднеарифметическое отклонение плановых значений показателей от фактических), A			

Оценку достижения бюджетными учреждениями требуемых результатов целесообразно производить:

на 1 этапе – по критериям оценки соответствия качества предоставленных бюджетных услуг стандартам качества,

на 2 этапе – в соответствии с показателями оценки деятельности бюджетных учреждений (таблица 2).

Таблица 2 – Критерии оценки деятельности бюджетного учреждения

Среднеарифметическое значение отклонений (A)	Интерпретация оценки
0-25	Требуемые результаты достигнуты в полной мере
26-35	Требуемые результаты достигнуты не в полной мере (с устранимыми нарушениями)
36-50	Требуемые результаты достигнуты не в полной мере (со значительными нарушениями)
более 50	Требуемые результаты не достигнуты

В качестве стимулирующей меры по достижению бюджетными учреждениями требуемых результатов предоставления государственных (муниципальных) услуг может выступать доведение лимитов бюджетных обязательств до получателя бюджетных средств в укрупненном виде – без детализации по кодам расходов операций сектора государственного управления. В этом случае бюджетное учреж-

дение самостоятельно принимает решение о том, по каким кодам экономической классификации расходов бюджета детализировать полученные лимиты бюджетных обязательств, принимать денежные обязательства и осуществлять кассовые расходы. Кроме того, бюджетному учреждению в данных условиях может быть предоставлено право самостоятельного внесения изменений в бюджетную смету по кодам расходов операций сектора государственного управления.

Перечисленные подходы к формированию системы государственных (муниципальных) услуг должны послужить основой для перехода с 1 января 2009 года к формированию и исполнению бюджетов на основе государственных (муниципальных) заданий.

Построение системы бюджетного менеджмента

Бюджетный менеджмент представляет собой процесс управления формированием, распределением и использованием государственных ресурсов и оптимизацией денежных потоков в интересах социально-экономического развития отдельных регионов и страны в целом. Объектом служат финансовые потоки, проходящие через бюджетную систему. Субъектами являются, с одной стороны, структуры и подразделения внутренней среды государства (министерства и ведомства, все распорядители и получатели бюджетных назначений), а с другой – многочисленные внешние контрагенты: от граждан и юридических лиц-резидентов до юридических лиц-нерезидентов, включая отдельные государства и международные организации.

Трем уровням власти соответствуют три подсистемы бюджетного менеджмента. Функции бюджетного менеджмента на региональном и местном уровнях возлагаются на представительные и исполнительные органы власти субъектов Федерации и муниципальных образований.

Основная цель бюджетного менеджмента – повышение благосостояния населения территорий. Эта цель получает конкретное воплощение в увеличении собственных доходов территории и эффективности их использования.

В процессе реализации основной цели бюджетный менеджмент направлен на решение следующих основных взаимосвязанных задач: обеспечение вы-

сокой финансовой устойчивости публично-правовых образований в процессе их социально-экономического развития, оптимизация денежных потоков на территории публично-правовых образований.

Эффективное управление деятельностью бюджетных учреждений должно обеспечиваться реализацией основных принципов: интегрированность с общей системой государственного (муниципального) управления, комплексный характер формирования управленческих решений, высокий динамизм управления, ориентированность на стратегические цели.

Бюджетный менеджмент должен реализовываться по каждому направлению деятельности: исполнение бюджета по доходам и расходам, бюджетный учет и отчетность, контроль и аудит результативности бюджетных расходов.

Для каждого вида программной и непрограммной деятельности должны быть установлены четкие и конкретные цели (таблица 3), определены основные мероприятия (таблица 4), осуществляемые главным распорядителем бюджетных средств и его подведомственными учреждениями в рамках данного вида деятельности.

Таблица 3 – Цели, определяемые главным распорядителем бюджетных средств по каждому направлению деятельности

Исполнение бюджета по доходам и расходам	Бюджетный учет и отчетность	Контроль и аудит результативности бюджетных расходов
Своевременность исполнения бюджета ведомством	Достоверная бюджетная отчетность	Повышение эффективности бюджетных расходов ведомства как субъекта бюджетного планирования

Построению системы финансового контроля и аудита результативности деятельности отводится ведущая роль в создании эффективного бюджетного менеджмента, основной задачей которого является обеспечение управленческого звена главного распорядителя бюджетных средств и подведомственных ему учреждений достоверной информацией о реализации целей, задач и бюджетных целевых программ и включающего в себя: аудит результативности, аудит рисков, аудит контроля.

Таблица 4 – Основные мероприятия, реализуемые по направлениям деятельности для достижения поставленных целей

Исполнение бюджетов по доходам и расходам	Бюджетный учет и отчетность	Контроль и аудит результативности бюджетных расходов
1. Финансирование расходов на содержание центрального аппарата и подведомственных организаций.	1. Ведение в установленном порядке учета операций на лицевых счетах в органах Федерального казначейства (финансовом органе) и кредитных организациях.	1. Организация подготовки сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности ведомств как субъекта бюджетного планирования.
2. Проведение текущей работы.	2. Начисление и выплата в установленные сроки заработной платы и выплат социального характера.	2. Обобщение и анализ информации от структурных подразделений главного распорядителя бюджетных средств и подведомственных учреждений по вопросам результативности деятельности и эффективности бюджетных расходов.
3. Подготовка платежных поручений для перечисления средств исполнителям работ и других документов, требуемых органами Федерального казначейства (финансовыми органами).	3. Начисление и уплата взносов единого социального налога и других платежей в соответствующие организации (ИФНС, ПФ РФ, ФСС).	3. Оценка эффективности и результативности бюджетных расходов, подготовка предложений по конкурентному распределению средств между структурными подразделениями ГРБС с учетом результатов их деятельности.
4. Анализ исполнения бюджетной росписи и подготовка информационно-аналитических материалов о финансировании расходов бюджета.	4. Расчеты по служебным командировкам.	4. Протокол закупок для государственных (муниципальных) нужд.
5. Проведение инвентаризации финансовых обязательств.	5. Учет движения бюджетных средств.	5. Организация и координация ведения мониторинга ведомственной и статистической отчетности
6. Доведение до ответственных подразделений нормативных документов по бюджетному финансово-материальному, разработке приказов и нормативных документов по финансированию бюджетных расходов.	6. Проведение расчетов с организациями за приобретенные товары, выполненные работы и оказанные услуги. Анализ состояния взаиморасчетов (наличие дебиторской и кредиторской задолженности).	6. Разработка и реализация планов проверок (аудита результативности) для оценки результативности деятельности и бюджетных расходов.
	7. Учет поступления, перемещения списания основных средств и материалов.	7. Контроль за устранением нарушений, выявленных в результате проверок (аудита результативности).
	8. Осуществление контроля за целевым использованием бюджетных средств, организация и ведение бюджетного учета финансовых и хозяйственных операций.	8. Подготовка предложений по управленческому учету расходов в разрезе целей, задач, непрограммной деятельности и учету фактических значений показателей.
	9. Обеспечение хранения кассовых, банковских документов, регистров учета и других первичных документов в соответствии с установленными сроками.	9. Взаимодействие с органами финансово бюджетного контроля.
	10. Формирование бюджетной отчетности и представление ее в Федеральное казначейство или в финансовый орган в установленные сроки.	

При этом в рамках проведения аудита бюджетной результативности основными объектами контрольной деятельности должны стать действенность расходования средств бюджета (с точки зрения достижения целей и задач субъекта) и экономичность при осуществлении затрат на реализацию указанных мероприятий.

Каким бы эффективным не был бюджетный менеджмент внутри отдельной ведомственной вертикали, цель его существования дискредитируется в отрыве от финансовой системы в целом. Данные, получаемые главными распорядителем бюджетных средств в ходе построения и реализации системы бюджетного менеджмента, должны проходить анализ на уровне финансового органа, который в рамках установленных полномочий принимает решение о проведении превентивных мероприятий, в отношении того или иного ведомства.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК

1. *Овчинцева, С.А.* Исполнение бюджетов поселений органами Федерального казначейства [Текст] / С.А. Овчинцева, С.П. Сазонов // *Финансы*. – 2007. – № 7. (0,2/0,1 п.л.)
2. *Овчинцева, С.А.* О кассовом обслуживании исполнения региональных и местных бюджетов [Текст] / С.А. Овчинцева, А.С. Сазонов // *Финансы*. – 2008. – №8. (0,2/0,1 п.л.)

Статьи и тезисы докладов в других изданиях

3. *Овчинцева, С.А.* Кассовое обслуживание исполнения бюджетов поселений: выбор оптимального варианта [Текст] / С.А. Овчинцева : материалы XI региональной конференции молодых исследователей Волгоградской области, г. Волгоград, 8-10 ноября 2006 г. – Волгоград: Издательство Волгоградского государственного университета, 2007. (0,1 п.л.)
4. *Овчинцева, С.А.* Федеральное казначейство в реформировании бюджетного процесса: проблемы и решения [Текст] / С.А. Овчинцева, Т.А. Бурикова, К.А. Варава [и др.]. – Волгоград: ООО «ЦПК», 2007. – 408 с. (23,72/1,0 п.л.)
5. *Овчинцева, С.А.* Методика смены варианта кассового обслуживания исполнения бюджетов муниципальных образований отделениями УФК по Волгоградской области [Текст] / С.А. Овчинцева, А.С. Сазонов // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов : материалы седьмой научно-практической конференции, г. Петрозаводск, 30 мая-1 июня 2007 г. – Петрозаводск: ПетрГУ, 2007. (0,3/0,15 п.л.)

6. *Овчинцева, С.А.* Иловлинский муниципальный район: основные проблемы и перспективы развития [Текст] /С.А. Овчинцева, И.Н. Ковалева // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. Приложение к выпуску №3, 2007 «15 лет Федеральному казначейству. 8 декабря 2007 года». Серия «Образование: управление, экономика и организация». – Волгоград: ПринтТерра, 2007. (0,4/0,2 п.л.)

7. *Овчинцева, С.А.* Практика кассового обслуживания исполнения бюджета Иловлинского городского поселения в условиях реализации положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ [Текст] / С.А. Овчинцева, Л.И. Никулина, В.А. Волобуев // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. Приложение к выпуску №3, 2007 «15 лет Федеральному казначейству. 8 декабря 2007 года». Серия «Образование: управление, экономика и организация». – Волгоград: ПринтТерра, 2007. (0,3/0,1 п.л.)

8. *Овчинцева, С.А.* Формирование реестров расходных обязательств в условиях реформирования бюджетного процесса [Текст] /С.А. Овчинцева, А.С. Сазонов // Проблемы теории и практики финансово-кредитной системы, г. Волгоград, 10-20 декабря 2007 г. : материалы II Всероссийской научно-практической студенческой конференции. – Волгоград, 2008. (0,4/0,2 п.л.)

9. *Овчинцева, С.А.* Управление ликвидностью как инструмент повышения эффективности бюджетного процесса [Текст] / С.А. Овчинцева // Региональные аспекты современного бюджетного процесса : сборник научных статей межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 15-летию казначейства России. – Якутск: ООО «Смик-мастер», 2007. (0,5 п.л.)

10. *Овчинцева, С.А.* Ликвидные активы административно-правового образования: механизмы управления и результаты [Текст] / С.А. Овчинцева // Стратегические приоритеты развития государственных и муниципальных финансов в условиях реформирования бюджетного процесса : материалы всероссийской научно-практической конференции, г. Волгоград, 14-17 ноября 2007 г. – Волгоград: ООО «Царицынская полиграфическая компания», 2007. (0,5 п.л.)

11. *Овчинцева, С.А.* Повышение качества государственных услуг в условиях реформирования бюджетного процесса [Текст] / С.А. Овчинцева // Бухгалтер-профессионал, 2008. – №4(20). (0,4 п.л.)

12. *Овчинцева, С.А.* Взаимодействие участников бюджетного процесса в условиях реформирования бюджетного законодательства [Текст] /С.А. Овчинцева, А.С. Сазонов // Социально-экономическая и финансовая политика регионов в процессе перехода на инновационный путь развития : сборник научных трудов. – Волгоград: Вольное экономическое общество по Республике Калмыкия, 2008. (1,2/0,6 п.л.)

13. *Овчинцева, С.А.* Финансовый менеджмент в построении бюджетирования, ориентированного на результат [Текст] / С.А. Овчинцева // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов : материалы восьмой научно-практической конференции, г. Петрозаводск, 16-18 июня 2008 г. – Петрозаводск, ПетрГУ, 2008. (0,3 п.л.)

102

Подписано в печать 13.01. 2009 г. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Гарнитура Times. Усл. печ. л. 1,2.
Тираж 100 экз. Заказ 673.

Волгоградское научное издательство
400011, Волгоград, ул. Электросовская, 55.